AUG152024_05B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：31657902 日期：2024年8月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人具备特殊能力个人的资格，也未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类之一的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以裁定证据整体是否显示其被认可具有

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局此前已确认该两部分审理方法适用于特殊能力个人。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

申请人是一名商业飞行员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该EB-2分类所附工作要求的国家利益豁免。审理主任否决了基础申请，认定申请人未能确立其作为特殊能力个人符合基础EB-2分类的资格。审理主任进一步认定，虽然申请人已确立其拟议事业的实质性价值，但未能确立其国家重要性，也未能确立豁免工作要求（进而豁免劳工证）将惠及美国。4

首先，申请人主张审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[申请人]造成不利。”除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的证明标准。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另参见Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见1 USCIS Policy Manual, 前引 at E.4(B)。虽然申请人主张其已提供足以证明其符合EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但其未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

3 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属酌情性质）。
4 审理主任认定申请人已确立其处于有利地位以推进拟议事业。

在上诉中，申请人未对审理主任关于其未能确立作为特殊能力个人符合基础EB-2分类资格的认定提出异议。[5] 即使申请人已确立其所寻求分类的资格，本办公室经对记录整体进行重新审查后认定，其未能以优势证据证明拟议事业在Dhanasar第一项要件下兼具实质性价值和国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了记录整体。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

申请人在其职业计划和陈述中描述的拟议事业是“ 继续利用[其]在航空领域的专业知识和知识，在美国为航空公司、包机运营商、私营公司或实体担任飞行员。 ”在该计划中，申请人解释其还“ 可以为航空部门担任飞行教员，并在飞行培训中心和学校担任资深飞行员。 ”在随其对审理主任补件通知（RFE）的答复提交的更新职业计划和陈述中，申请人重申其意图“ 在航空公司获得机长或副驾驶职位 ”，但澄清作为替代方案其将“ 愿意为信誉良好的组织担任地面、飞行或机组教员 ”，且为推进其职业生涯，其“ 渴望通过成为[联邦航空管理局]检查飞行员或检查员来扩大[其]影响范围和作用。 ”申请人解释，在这些角色中其可以“ 将[其]专业知识带到前沿，确保安全高效的飞行运行 ”，“ 缓解航空业的压力 ”，并“ 在培训和认证未来飞行员方面发挥关键作用。 ”

申请人在上诉中主张，审理主任的否决未充分考虑其简历、职业计划、推荐信、其在该领域工作的证据以及记录中的行业文章。申请人的简历和一位讲师的专家意见书，来自[已隐去]_____，提供了关于申请人作为飞行员的工作经验、技能和资格的详细信息。记录中的其他证据，包括申请人的

[5] 由于申请人未在上诉中处理该问题，本办公室视为放弃。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

与飞行运行、航空器认证及航空总体相关的课程结业证书也确立了申请人在其领域内的知识和技能。然而，申请人在其领域内的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍国民 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人提供了多份行业报告，讨论美国的商业飞行员、飞行学校以及国内和国际航空公司。他还提交了文章，论述运用航空和航天概念激发和教育学生在科学、技术、工程和数学方面的兴趣。这些文章总体上表明商业飞行员和美国航空领域的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。

在上诉中，申请人提到美国飞行员日益短缺，并主张他将应对这一短缺，“ 由于需求超过供给，美国工人无法应对这一短缺 ”。申请人提供了多篇文章，讨论美国航空公司飞行员短缺问题。在专家意见信中， 的讲师大体上表示申请人的“ 工作有需求 ”，“ 经验丰富的高管飞行员尤其有需求 ”，并且劳工统计局的统计数据表明2019年至2029年商业飞行员就业的预计增长。我们不被申请人的论点所说服，即由于其拟议事业因需求增加和有可能解决该领域劳动力短缺而具有国家重要性。申请人未能确立其拟议事业将显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

最后，申请人主张拟议事业的国家重要性已得到显示，因为它“ 将对美国各个行业产生重大影响，包括贸易、旅游和整体经济 ”。为支持这一主张，他提供了对航空运输业及其通过旅游直接和间接创造的就业数量以及作为“ 全球贸易和电子商务驱动者 ”的一般性讨论。申请人进一步断言其工作的国家重要性“ 超越了仅仅为商业航空公司工作和创造收入 ”，解释其经验将“ 使他能够担任当前专业人士和进入该领域的新飞行员的教员 ”。然而，申请人未提供证据表明其拟议事业将如何影响航空运输业，或以其他方式以如此规模运作以致达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超越其潜在雇主和客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争点作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性争点）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。